



労働政策研究報告書 No. 93

サマリー

2007

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

市町村における雇用問題への対応

—地域雇用創出の枠組と課題—

「市町村における雇用問題への対応」サマリー

1. 執筆担当者

渡辺 博頭 労働政策研究・研修機構 主任研究員

2. 研究期間

2004年4月～2007年3月

3. 研究目的

ここ数年の間に地域雇用対策をめぐる環境は大きく変化している。地方分権一括法（2000年）により国と地方の役割分担を明確にし、自治体への権限委譲の方針が打ち出され、地域雇用対策も地域が主体となり、地域の状況を踏まえて、個々の地域の特徴を活かすようなものへと転換しつつある。また、改正雇用対策法（2000年）、職業安定法の改正（2003年）によって自治体の手によって雇用政策が実施されるよう期待されている。

このように雇用政策の主体が国から地域へと移っていく中、雇用状況をはじめとする諸条件が大きく異なる市町村が、雇用問題にどう取り組んでいるのか確認したい、というのが本研究の問題関心である。また、市町村が主体的に雇用政策を進めることが期待される中、どのような課題があるのか。こうした点を確認するために本研究を行うこととした。

4. 研究の方法

(1) 研究の方法

研究の方法は主としてアンケート調査である。これは、これまでの研究が質的調査、しかも好事例が中心となっており、全体像が把握できていないこと、既存の質的研究で指摘された諸ポイントが、量的データにおいても観察されるか確認したかったこと、市町村長を対象とした調査を実施することにより、地域振興のビジョンやリーダーシップについても言及し、地域雇用戦略の現状を把握したかったこと、という理由による。

アンケート調査は2004年4月1日現在の都道府県と市区町村合計3171を対象に、①都道府県知事・市区町村長を対象としたアンケート調査、②都道府県・市区町村の雇用問題担当者を対象としたアンケート調査を実施した。

アンケート実施時期が市町村合併の時期と重複したので、合併を経験した自治体を対象に聞き取り調査を実施した。本研究では、アンケート調査から市町村長および市町村の雇用問題担当者のデータを抽出して、分析した。

このほか、第6章は、市町村、企業および個人を対象とした聞き取り調査に基づいている。

(2) 回収数および回収票の内訳

①都道府県知事・市区町村長用調査票 1171 票（回収率 36.9%）

②都道府県・市町村雇用問題担当者用調査票 1547 票（回収率 48.8%）

(3) 調査項目

表 調査項目の概要

①都道府県知事、市区町村長調査票	②雇用問題担当者調査票
問 1. 今後の地域振興の中での雇用問題の位置付け 問 2. 地域の雇用問題を改善するために重視する戦略 問 3. 雇用の場を確保図る施策を中心になって担うべきところ	問 1. 現在の雇用情勢 問 2. 雇用情勢の推移と見通し 問 3. 雇用情勢の把握方法 問 4. 最近 2 年間に実施した施策 問 5. 雇用創出策を充実する上での課題 問 6. 構造改革特区・地域再生計画の申請・認定 問 7. 雇用創出の取り組みに最もふさわしいところ 問 8. 雇用創出への取り組み強化の必要性 問 9. 雇用創出についての質問や議論の機会 問 10. 雇用創出策のとりまとめを担当する部署 問 11. 雇用対策の企画立案実施担当者の確保 問 12. 雇用対策についての研修への職員の参加 問 13. 他の自治体とのネットワークについて 問 14. 雇用創出に関するビジョンや計画 問 15. 地元以外の人材の活用 問 16. 地元以外の人材活用の充実について 問 17. 他の都道府県からの行政職員の中途採用

5. 報告書の構成と各章の概要

報告書の章立て構成と概要は以下の通りである。

第1章では既存の研究を概観している。第一次石油危機以降の産業政策、地域雇用政策の流れを簡単に見た上で、その問題点を確認する。地域雇用問題は多様であるが、政策的対応は全国一律なものに近い。これは、各自治体や住民の主体性が発揮されなかったからである。第1章の後半では、事例研究に目を向ける。先行調査・研究で取り上げられた事例の多くは成功事例あるいは先進的な取組として注目される地域であるが、そうした地域では何が成功につながっているのか。地域雇用問題を幅広く考えて、雇用創出に直接・間接に結びつく地域振興（いわゆる「まちおこし」「まちづくり」）を含めて取り上げて、検討した。

第2章では、アンケート調査に回答した市町村の雇用状況を記述統計的に整理した。アンケート調査では雇用失業指標の回答を求めている。そのため、国勢調査などの統計資料を用いて市町村の雇用状況を確認した。この報告書の問題関心は、市町村の雇用状況がどのようになっているかということより市町村がどのように取り組んでいるかということにある。したがって、ここでは3章以下の分析で必要最小限度の情報にとどめる。

第3章では、2つの点について検討した。1つは、市町村が地域の雇用状況をどのように考えているのかということであり、もう1つは、様々な政策課題の中で、雇用問題をどのように位置づけているのかについて整理する。地域での雇用状況については、雇用の場が不足しており、求職者に比べて企業の求人が少ないという自治体が多い。とりわけ、町、村では労働需要の不足が深刻である。雇用の場が不足している理由について因子分析を行った結果、「リストラ因子」と「地域の構造要因因子」に整理することができる。また、市では企業の雇用調整による影響が指摘されているのに対して、町・村の多くでは、もともと雇用の場がないことを指摘する自治体が多い。

また、自治体における雇用問題の位置づけは、地域振興のための複数の課題の1つとして位置づけられる場合が多い。しかし、市よりも町、村において雇用問題に高い優先度を与える自治体が多い。具体的に雇用問題を解決するための戦略としてどのような雇用創出を重視するかという点については、市、町では内発的雇用創出と外発的雇用創出の両方を同じ程度重視するところが多かったが、村では、地理的な理由、高齢者比率が高いといった理由等から企業誘致が困難で、内発的な雇用創出を重視する（せざるを得ない）という点が特徴的である。雇用創出に取り組むふさわしい主体として、市町村では、国が中心になって取り組むべきであるという回答が相対的に多い。

後半の各章では、市町村がこれまで実施した雇用創出施策について取り上げる。特に市町村が独自に雇用問題に取り組む態勢がどれだけ整っているのかに注目する。今後、雇用創出

についても自治体が積極的に取り組んでいくことが求められるが、そのような政策ニーズに対して、自治体、とりわけ市町村がどのように取り組んでいるのか、その際、どのような課題を抱えているのか。この点を明らかにしていきたい。

第4章では、自治体ではどのような地域を目指しているのか、特に、雇用という側面から探っていく。すなわち、自治体における雇用創出について具体的なビジョンや計画の有無、ビジョンや計画がある場合には、作成の経緯、作成の参加者、内容、見直しの時期といった点について整理していく。そして、市町村がどのようなビジョン・計画を持って雇用創出に取り組むにしても、それを実現するためにさまざまな施策を企画立案し、実行しなければならない。そのための態勢が整っているどうか、検討していくことにする。その結果、必ずしもすべての自治体において雇用創出についての企画から実施にいたるまでの態勢が整っているわけではない。特に、町、村といった区分では取り組み態勢の整備が今後の課題となる。

では、雇用創出策の実施状況はどうであろうか。自治体の区分によって実施状況に違いがあるのだろうか。**第5章**ではこうした点について検討を行う。ここでは雇用創出策をやや幅広くとらえて、雇用機会を創出する産業政策、能力開発、求職者に対する支援なども「その他」の施策として把握した。自治体におけるこれまでの雇用問題への対応の実績を見ると、企業誘致、企業誘致を前提とした工業団地の整備など、外発的な雇用創出策が多い。しかし、起業への助成金や創業支援施設の設置など内発的な雇用創出施策を打ち出している自治体も存在している。一方、特別な施策を実施していないと回答した自治体が町村を中心に4割以上あった。

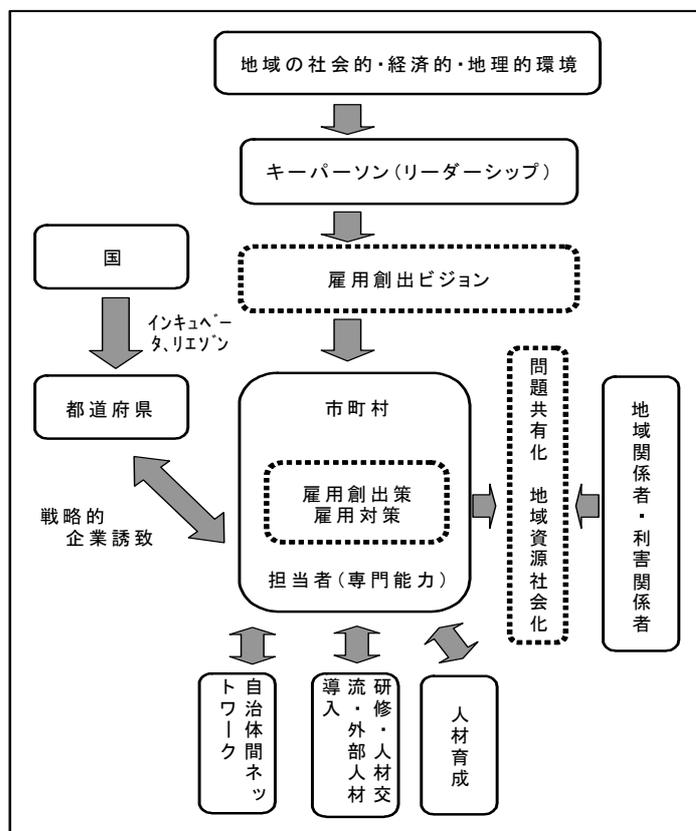
構造改革特区や地域再生計画を申請・認定された自治体は、特に、町村では申請する自治体が少ない。特区や再生計画を申請認可された自治体における評価は「わからない」としている自治体が多く、雇用創出効果についても明確な回答が得られなかった。

第6章では、2002年以降に発生した企業の倒産、閉鎖・撤退、雇用創出に対して、自治体がどのように対処したかに関する若干の事例を扱う。大企業のリストラが地域に及ぼした影響について記述されたものは、新聞記事をはじめとして枚挙に暇がない。それらに屋上屋を架すのをさけるため、ここでは規模の小さな自治体で雇用喪失あるいは雇用創出に取り組んだ事例を取り上げた。その一部は第1章にも表の形式で整理しておいた。特に重要な点として、市町村では企業誘致にしても企業のリストラにしても経験や情報の蓄積が少ないので、具体的な対応策は早期に県と連携して取り組むことが重要である。雇用創出では誘致企業がある程度以上の規模である場合は、県との連携を採りつつ誘致を進めることが成功につながることが示唆される。

第7章では、自治体が雇用創出に取り組むにあたり、どのような課題、解決しなければならない問題があるのかについて検討した。市町村から指摘された課題としては、人材の不足、財源（予算）の不足、情報の不足、雇用創出・雇用対策のノウハウ不足に集約できる。

終章では、全体を総括し、調査研究上残された課題を整理する。今後の地域雇用創出に取り組むにあたり、市町村においても地域経済、地域雇用に関するビジョンづくりが必要であると考えられる。その際、リーダーシップをもってビジョンづくりにとりくむキーパーソンが地域にいるかどうかポイントになる。また、地域の特性を活かした産業・雇用政策を企画・立案する上でも、雇用問題担当者を含む政策担当者の人材育成が重要になると思われる。人口規模やその年齢構成、産業構造等、自治体ごとに特性は大きく異なる。すべての自治体を一律に考えるのではなく、地域特性によって、いくつかのタイプ別にわけて対応することが必要である。現実には産業ビジョンと雇用ビジョンがどのような関係にあるのか、必ずしも明確ではない。産業政策と雇用政策が密接不可分であるとするれば、産業ビジョンと雇用ビジョンとの両方を意識することが重要であると思われる。

図 市町村の雇用創出の全体像



市町村の雇用創出、雇用対策のメニューが限られていると言われるが、市町村で実施された政策が地域特有の資源を活かすようなものになっていない。雇用対策が産業政策、地域活性化政策と密接に関係があるとすれば、地域の内発的な雇用創出、あるいは外発的な雇用創出を行う際に、ポリシーメーカー内の人材をどう確保するのか、とりわけ専門家、スペシャリストの必要性が指摘されている。

さらに、国、都道府県という縦のネットワークと、周辺市町村との横のネットワークを考えていく必要がある。その際、地域雇用創出に取り組む上で、国、都道府県、市区町村それぞれがどのような役割を果たすべきか明らかにされていないので、今後検討していく必要がある。

こうしたなか、地域雇用創造バックアップ事業、地域提案型雇用創造促進事業、地域創業助成金からなる地域雇用創造促進事業の効果が注目される。市町村の課題として、雇用創出のビジョンや計画をつくり、それを具体化するノウハウや、情報、人材が不足している自治体を支援することが挙げられている。特に、地域が主体となって雇用創出に取り組むことから、地域資源を活用することに主眼がおかれること、計画の作成から実施までのプロセスにおいて、各都道府県の労働局と市町村が連携して取り組むことによって縦のネットワークが生まれること、隣接する市町村がいくつか共同で事業に取り組むことによって横のネットワークが生まれること、さらに、他地域の取組についての事例・関連する情報を得ることが出来ることが市町村のニーズにあっていることなど、雇用創出政策についてのインキュベータ機能を有していると考えられる。

6. 報告書の目次

序章 問題意識、研究方法、および概要

第1章 先行調査研究の流れ

第2章 市町村の雇用状況

第3章 地域雇用問題に対する戦略

第4章 雇用創出の計画と組織態勢

第5章 雇用創出策の内容

第6章 雇用喪失・雇用創出への対応の事例

第7章 雇用創出策実施の課題・

終章 地域雇用戦略のための提言

参考文献一覧

参考資料：アンケート調査票（知事・市町村長用調査票、雇用問題担当者用調査票）

7. 主要参考文献

[1]伊藤実・勇上和史(2005)「日本における地域雇用政策の変遷と現状」樋口美雄・S=

- ジゲール・労働政策研究・研修機構編『地域の雇用戦略』日本経済新聞社所収。
- [2] 稲継裕昭(2006)『自治体の人事システム改革』ぎょうせい。
- [3] 橘川武郎・連合総合生活開発研究所編(2005)『地域からの経済再生』有斐閣。
- [4] 佐口和郎(2004)「地域雇用政策とは何か」神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・
苅谷剛彦・大沢真理編(2004)所収。
- [5] 佐口和郎(2006)「地域雇用政策の展開と課題」『地域政策研究』第34号、28～39ページ。
- [6] 佐々木信夫(2004)『地方は変わるか』筑摩書房。
- [7] 下平尾勲・伊藤維年・柳井雅也編著(2006)『地域産業の再生と雇用・人材』日本評論社。
- [8] 神野直彦・森田朗・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2004)『新しい自治体の設計④自立した地域経済のデザイン』有斐閣。
- [9] 関満博(2006)『変革期の地域産業』有斐閣。
- [10] 森田朗・神野直彦・大西隆・植田和弘・苅谷剛彦・大沢真理編(2003)『新しい自治体の設計① 分権と自治体のデザイン』有斐閣。

労働政策研究報告書 No.93 サマリー
市町村における雇用問題への対応 ―地域雇用創出の枠組みと課題―

発行年月日 2007年9月30日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263
FAX:03-5903-6115
印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

©2007 JILPT

*労働政策研究報告書全文はホームページでも提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)